



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 29 lipca 2019 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka w dziedzinie azylu i ochrony uzupełniającej –
Wspólne procedury udzielania ochrony międzynarodowej – Dyrektywa 2013/32/UE – Artykuł 46
ust. 3 – Pełne rozpatrzenie ex nunc – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej –
Prawo do skutecznego środka prawnego – Zakres uprawnień sądu pierwszej instancji –
Brak uprawnień o charakterze reformatoryjnym – Odmowa podporządkowania się orzeczeniu sądu
przez właściwy organ administracyjny lub właściwy organ quasi-sądowy

W sprawie C-556/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożony przez Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy
w Peczu, Węgry) postanowieniem z dnia 5 września 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu
22 września 2017 r., w postępowaniu:

Alekszij Torubarov

przeciwno

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, A. Arabadjiev, A. Prechal i M. Vilaras,
prezesi izb, A. Rosas, E. Juhász, M. Ilešič (sprawozdawca), M. Safjan, D. Šváby, C.G. Fernlund, C. Vajda,
N. Piçarra, L.S. Rossi i I. Jarukaitis, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 stycznia 2019 r.,
rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu A. Torubarova przez T. Fazekasa i I. Biebera, ügyvédek,
- w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra, G. Koósa i M.M. Tátrai, działających
w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu słowackiego przez B. Ricziową, działającą w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: węgierski.

– w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Condou-Durande i A. Tokára, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 kwietnia 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 46 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60) w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy Alekszajem Torubarovem a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (urzędem ds. imigracji i azylu, Węgry, zwanym dalej „urzędem imigracyjnym”), dotyczącego oddalenia przez ten urząd wniosku A. Torubarova o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2011/95/UE

- 3 Artykuł 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337, s. 9) stanowi:

„Celem niniejszej dyrektywy jest określenie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony”.

- 4 Artykuł 2 dyrektywy 2011/95 głosi:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

- a) »ochrona międzynarodowa« oznacza status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej [...];

[...]

- d) »uchodźca« oznacza obywatela państwa trzeciego, który na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do szczególnej grupy społecznej przebywa poza państwem swojego obywatelstwa i nie może lub nie chce z powodu tej obawy korzystać z ochrony tego państwa, lub bezpaństwowca, który przebywając z takich samych powodów jak wyżej poza państwem swojego dawnego miejsca zwykłego pobytu, nie może lub nie chce z powodu tej obawy powrócić do tego państwa i do którego nie ma zastosowania art. 12;

[...]

f) »osoba kwalifikująca się do ochrony uzupełniającej« oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który nie kwalifikuje się do uznania go za uchodźcę, lecz co do którego wykazano zasadnie, że jeśli wróci do swojego kraju pochodzenia, a w przypadku bezpaństwowca – do państwa swojego dawnego miejsca zwykłego pobytu, może mu rzeczywiście grozić poważna krzywda określona w art. 15, i do którego nie ma zastosowania art. 17 ust. 1 i 2 oraz który nie może lub ze względu na takie ryzyko nie chce korzystać z ochrony tego państwa;

[...]”.

5 W rozdziałach II–VI tej dyrektywy uregulowano kwestie dotyczące, odpowiednio, oceny wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, warunków uznania danej osoby za uchodźcę, statusu uchodźcy, warunków udzielenia ochrony uzupełniającej oraz statusu, jaki ona przyznaje.

6 Artykuł 13 wspomnianej dyrektywy, znajdujący się w jej rozdziale IV i zatytułowany „Nadanie statusu uchodźcy”, stanowi:

„Państwa członkowskie nadają status uchodźcy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi, który kwalifikuje się do otrzymania takiego statusu zgodnie z rozdziałem II i III”.

7 Artykuł 14 dyrektywy 2011/95, również ujęty w rozdziale IV i zatytułowany „Cofnięcie, pozbawienie lub odmowa przedłużenia statusu uchodźcy”, głosi:

„1. W odniesieniu do wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej [...] państwa członkowskie cofają status uchodźcy [...] nadan[y] przez organ rządowy, administracyjny, sądowy lub quasi-sądowy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi [...].

[...]

4. Państwa członkowskie mogą cofnąć [status] uchodźcy [nadany] przez [organ] rządowy, administracyjny, sądowy lub quasi-sądowy [...].

[...]”.

8 Wchodzący w skład rozdziału V omawianej dyrektywy jej art. 15, zatytułowany „Poważna krzywda”, wymienia rodzaje krzywd, które stanowią podstawę prawa do ochrony uzupełniającej.

9 Artykuł 18 wspomnianej dyrektywy, znajdujący się w jej rozdziale VI i zatytułowany „Nadanie statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej”, ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie nadają status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi, który kwalifikuje się do otrzymania ochrony uzupełniającej zgodnie z rozdziałem II i V”.

10 Artykuł 19 dyrektywy 2011/95, również wchodzący w skład rozdziału VI i zatytułowany „Cofnięcie, pozbawienie lub odmowa przedłużenia ważności statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej”, stanowi:

„1. W odniesieniu do wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej [...] państwa członkowskie cofają status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej [...] nadan[y] przez organ rządowy, administracyjny, sądowy lub quasi-sądowy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi [...].

2. Państwa członkowskie mogą cofnąć [status] osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej [nadany] przez [organ] rządowy, administracyjny, sądowy lub quasi-sądowy [...].

[...]”.

Dyrektywa 2013/32

11 Motywy 18, 50 i 60 dyrektywy 2013/32 głoszą:

„(18) Podejmowanie decyzji w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w najkrótszym możliwym terminie leży w interesie zarówno państw członkowskich, jak i wnioskodawców, bez uszczerbku dla odpowiedniego i kompletnego rozpatrywania wniosku.

[...]

(50) W myśl podstawowej zasady prawa unijnego od decyzji podjętych w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, decyzji dotyczących odmowy wznowienia rozpatrywania wniosku po jego umorzeniu oraz decyzji w sprawie cofnięcia statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej przysługują skuteczne środki zaskarżenia do sądu.

[...]

(60) Niniejsza dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w karcie. Niniejsza dyrektywa zmierza w szczególności do zapewnieniu pełnego poszanowania godności ludzkiej i wspierania stosowania art. 1, 4, 18, 19, 21, 23, 24 i 47 karty oraz musi zostać odpowiednio wdrożona”.

12 W art. 1 dyrektywy 2013/32 określono jej cel, którym jest ustanowienie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95.

13 W art. 2 lit. f) dyrektywy 2013/32 zdefiniowano pojęcie „organu rozstrzygającego”. Zgodnie z tą definicją jest to „każdy organ quasi-sądowy lub administracyjny w państwie członkowskim odpowiedzialny za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i właściwy do podejmowania decyzji w takich sprawach w pierwszej instancji”.

14 Zgodnie z art. 46 ust. 1, 3 i 4 tej dyrektywy:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby wnioskodawcy mieli prawo do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem w następujących sytuacjach:

a) decyzji podjętej w sprawie ich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym decyzji:
i) o uznaniu wniosku za bezzasadny w zakresie dotyczącym nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej;

[...]

[...]

3. Aby spełnić wymogi [określone] w ust. 1, państwa członkowskie zapewniają, aby skuteczny środek zaskarżenia zapewniał pełne rozpatrzenie ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, w tym, w stosownych przypadkach, rozpatrzenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy [2011/95], co najmniej w postępowaniach odwoławczych przed sądem pierwszej instancji.

4. Państwa członkowskie ustanawiają rozsądne terminy i inne przepisy konieczne, aby wnioskodawca mógł korzystać z prawa do skutecznego środka zaskarżenia na mocy ust. 1 [...].

15 Artykuł 51 ust. 1 omawianej dyrektywy przewiduje:

Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania [...] art. 32–46 [...] najpóźniej do dnia 20 lipca 2015 r. [...].

16 Zgodnie z art. 52 akapit pierwszy dyrektywy 2013/32:

„Państwa członkowskie stosują przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, o których mowa w art. 51 ust. 1, do wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych po dniu 20 lipca 2015 r. lub wcześniej [...]. Wnioski złożone przed dniem 20 lipca 2015 r. [...] regulowane są przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi, przyjętymi zgodnie z dyrektywą [Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.U. 2005, L 326, s. 13)]”.

Prawo węgierskie

Przepisy mające zastosowanie do postępowań dotyczących ochrony międzynarodowej obowiązujące przed dniem 15 września 2015 r.

17 Paragraf 339 ust. 1 i 2 lit. j) polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (ustawy nr III z 1952 r. – Kodeks postępowania cywilnego, zwanej dalej „kodeksem postępowania cywilnego”) w brzmieniu obowiązującym przed dniem 15 września 2015 r. przewidywał:

„1. O ile ustawa nie stanowi inaczej, sąd stwierdza nieważność decyzji administracyjnej, która została wydana z naruszeniem prawa – z wyjątkiem przypadku naruszenia przepisu proceduralnego, które nie ma wpływu na istotę sprawy – i w razie potrzeby przekazuje sprawę organowi, który wydał decyzję, do ponownego rozpoznania.

2. Sąd może zmienić następujące decyzje administracyjne:

[...]

j) decyzje dotyczące nadawania statusu uchodźcy”.

18 Podobny do § 339 ust. 2 lit. j) przepis był zawarty w § 68 ust. 5 menekélyjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (ustawy nr LXXX z 2007 r. o prawie azylu, zwanej dalej „ustawą o prawie azylu”).

Przepisy mające zastosowanie do postępowań dotyczących ochrony międzynarodowej obowiązujące po dniu 15 września 2015 r.

19 W dniu 15 września 2015 r. weszła w życie egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (ustawa nr CXL z 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w kontekście zarządzania masową imigracją, zwana dalej „ustawą o zarządzaniu masową imigracją”). Na mocy § 1 ust. 3 lit. a) tej ustawy § 339 ust. 2 lit. j) ustawy nr III z 1952 r. – Kodeks postępowania cywilnego został uchylony. Na mocy § 14 ustawy o zarządzaniu masową imigracją zmieniono § 68 ust. 5 ustawy o prawie azylu.

20 Wskutek tej zmiany § 68 ust. 3, 5 i 6 ustawy o prawie azylu, mający zastosowanie również do spraw będących w toku w chwili jego wejścia w życie, brzmi obecnie następująco:

„3. [...] Sąd przeprowadza pełną ocenę okoliczności faktycznych i prawnych na dzień orzekania.

[...]

5. Sąd nie może zmienić decyzji wydanej przez organ właściwy w sprawach azylowych. Sąd stwierdza nieważność decyzji administracyjnej, która została wydana z naruszeniem prawa – z wyjątkiem przypadku naruszenia przepisu proceduralnego, które nie ma wpływu na istotę sprawy – i w razie potrzeby przekazuje sprawę organowi właściwemu w sprawach azylowych do ponownego rozpatrzenia.

6. Orzeczenie sądu kończące postępowanie w sprawie nie podlega zaskarżeniu”.

21 Paragraf 109 közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (ustawy nr CXL 2004 r. ustanawiającej przepisy ogólne dotyczące czynności administracyjnoprawnych i postępowania administracyjnego, zwanej dalej „ustawą o postępowaniu administracyjnym”) przewiduje w ust. 4:

„Organ jest związany sentencją i uzasadnieniem orzeczenia sądu administracyjnego i podporządkowuje się im w ramach nowego postępowania oraz przy wydawaniu decyzji”.

22 Paragraf 121 ust. 1 lit f) omawianej ustawy przewiduje:

„W postępowaniu uregulowanym w niniejszym rozdziale decyzja podlega stwierdzeniu nieważności:

[...]

f) jeżeli jej treść narusza § 109 [ust. 4]”.

Spór w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne

23 Alekszj Torubarov, obywatel rosyjski, był rosyjskim przedsiębiorcą oraz aktywnym członkiem rosyjskiej partii opozycyjnej i organizacji pozarządowej reprezentującej interesy przedsiębiorców. Począwszy od 2008 r. wszczęto przeciwko niemu w Rosji kilka postępowań karnych. W związku z tym A. Torubarov postanowił wyjechać z Rosji – najpierw do Austrii, a następnie do Republiki Czeskiej, przez którą został wydany Rosji w dniu 2 maja 2013 r.

24 Po powrocie do Rosji A. Torubarov ponownie został postawiony w stan oskarżenia. Pozostawiono go jednak na wolności, aby mógł przygotować swoją obronę. W dniu 9 grudnia 2013 r. A. Torubarov nielegalnie przekroczył granicę węgierską, po czym natychmiast został ujęty przez funkcjonariuszy węgierskiej straży granicznej. Ponieważ nie potrafił wykazać legalności swojego pobytu na Węgrzech, został zatrzymany. Tego samego dnia złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

25 Decyzją z dnia 15 sierpnia 2014 r. urząd imigracyjny oddalił jego wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. W uzasadnieniu swojej decyzji organ stwierdził, że z wyjaśnień udzielonych przez A. Torubarova oraz z informacji zgromadzonych o sytuacji w jego kraju pochodzenia nie wynika, aby zachodziło ryzyko, iż skarżący będzie tam narażony na prześladowania z powodów politycznych lub innego rodzaju prześladowania, czy też ryzyko doznania przez niego poważnej krzywdy w rozumieniu art. 15 dyrektywy 2011/95.

- 26 Alekszj Torubarov zaskarżył tę decyzję do Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sądu administracyjnego i pracy w Peczu, Węgry). Wyrokiem z dnia 6 maja 2015 r. sąd ten stwierdził nieważność wspomnianej decyzji i polecił organowi przeprowadzenie nowego postępowania oraz wydanie nowej decyzji. Zdaniem sądu przedmiotowa decyzja była wewnętrznie sprzeczna, zaś urząd imigracyjny w ogóle nie zbadał znacznej części przedstawionych mu okoliczności faktycznych, a te, które uwzględnił, zostały przez niego wzięte pod uwagę w sposób stronniczy, w związku z czym jego decyzja była bezpodstawna, a w konsekwencji jej skontrolowanie co do istoty było niemożliwe. W swoim orzeczeniu wspomniany sąd zawarł również szczegółowe wytyczne dotyczące okoliczności, które urząd imigracyjny powinien dogłębnie zbadać w ramach nowego postępowania.
- 27 Drugie postępowanie administracyjne zakończyło się wydaniem przez urząd imigracyjny decyzji z dnia 22 czerwca 2016 r., którą to decyzją urząd ponownie oddalił wnioski A. Torubarova o udzielenie ochrony międzynarodowej, stwierdzając w szczególności, że jego państwo pochodzenia gwarantuje mu przeprowadzenie niezależnego postępowania sądowego oraz nie jest on tam narażony na żadne ryzyko prześladowania. W uzasadnieniu tej nowej decyzji, zgodnie z wytycznymi sądu odsyłającego, urząd ten, po rozpatrzeniu wszystkich dokumentów przekazanych mu przez A. Torubarova, wziął między innymi pod uwagę informacje dotyczące korupcji w Rosji, warunki odbywania kary pozbawienia wolności w rosyjskich zakładach karnych oraz funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w tym państwie.
- 28 W uzasadnieniu drugiej decyzji urząd imigracyjny powołał się również na opinię Alkotmányvédelmi Hivatal (węgierskiego urzędu ochrony konstytucji, Węgry). W ocenie tego ostatniego urzędu obecność A. Torubarova na terytorium Węgier naruszałaby interesy bezpieczeństwa narodowego, gdyby zainteresowany okazał się winny popełnienia czynów sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych w rozumieniu art. 1 część F lit. c) Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954)], która weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. i została uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, zawartym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r. (zwaną dalej „konwencją genewską”).
- 29 W dniu 22 czerwca 2016 r. A. Torubarov zaskarżył decyzję urzędu imigracyjnego do sądu odsyłającego. Wyrokiem z dnia 25 lutego 2017 r. sąd ten stwierdził nieważność wspomnianej decyzji oraz polecił urzędowi imigracyjnemu przeprowadzenie nowego postępowania i wydanie nowej decyzji. Uznał on bowiem, że decyzja z dnia 22 czerwca 2016 r. była niezgodna z prawem z powodu ewidentnie błędnej oceny, po pierwsze, informacji dotyczących przedmiotowego państwa, a po drugie, opinii węgierskiego urzędu ochrony konstytucji.
- 30 W tym względzie sąd odsyłający stwierdził, że z okoliczności faktycznych, na które powołano się w tej decyzji, jasno wynika, iż wbrew ocenie urzędu imigracyjnego A. Torubarov miał powody, by obawiać się prześladowania w Rosji ze względu na jego poglądy oraz ryzyka doznania poważnej krzywdy. Sąd odsyłający wskazał ponadto, że treść opinii węgierskiego urzędu ochrony konstytucji, która zawierała informacje stanowiące tajemnicę państwową, oraz zawarte w niej wnioski są niespójne, przy czym urząd imigracyjny nie dokonał oceny treści tej opinii, z której niezbicie wynika, że opisane w niej okoliczności faktyczne nie stanowią dowodów obciążających A. Torubarova, lecz przeciwnie, dowody potwierdzające zasadność jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.
- 31 Decyzją z dnia 15 maja 2017 r. (zwaną dalej „sporną decyzją”) urząd imigracyjny po raz trzeci oddalił wnioski A. Torubarova o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu zarówno do statusu uchodźcy, jak i statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej, w szczególności ze względu na to, że nie zostało wykazane, iż obawy skarżącego przed prześladowaniem z powodów politycznych są uzasadnione. W uzasadnieniu decyzji urząd ten nie odniósł się tym razem do opinii węgierskiego urzędu ochrony konstytucji.

- 32 Obecnie sąd odsyłający rozpoznaje trzecią skargę, tym razem na sporną decyzję, w której A. Torubarov wnosi o zmianę tej decyzji i nadanie mu statusu uchodźcy albo, tytułem żądania ewentualnego, statusu beneficjenta ochrony uzupełniającej.
- 33 W tym względzie sąd odsyłający wskazuje jednak, że wskutek wejścia w życie – w dniu 15 września 2015 r. – ustawy o zarządzaniu masową imigracją, sądy administracyjne utraciły kompetencję do zmiany decyzji administracyjnych dotyczących udzielania ochrony międzynarodowej.
- 34 Tymczasem zdaniem sądu odsyłającego wspomniane przepisy skutkują pozbawieniem osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej skutecznego środka prawnego przed sądem. Jedyną konsekwencją przewidzianą przez prawo krajowe w przypadku naruszenia przez administrację obowiązku podporządkowania się sentencji i uzasadnieniu pierwszego wyroku stwierdzającego nieważność pierwszej decyzji administracyjnej o oddaleniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jest bowiem stwierdzenie nieważności nowej decyzji administracyjnej. W takiej sytuacji sąd rozpoznający skargę nie ma innej opcji niż polecenie administracji wszczęcia nowego postępowania i wydania nowej decyzji. Nie ma więc możliwości zmuszenia organu administracji do udzielenia zainteresowanej osobie ochrony międzynarodowej ani ukarania go za niewykonanie pierwszego wyroku, co wiąże się z ryzykiem, że postępowanie będzie przedłużać się w nieskończoność, z naruszeniem praw wnioskodawcy.
- 35 Taka właśnie sytuacja ma miejsce w sprawie toczącej się przed sądem odsyłającym – sąd ten już dwukrotnie stwierdzał nieważność decyzji urzędu imigracyjnego, w następstwie czego urząd wydał trzecią decyzję, czyli sporną decyzję, która jest niezgodna z jego wyrokiem z dnia 25 lutego 2017 r., w którym to wyroku sąd orzekł, że A. Torubarowowi należy udzielić ochrony międzynarodowej, chyba że stanowiłoby to rzeczywiste zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. W rezultacie od chwili złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w grudniu 2013 r. sytuacja prawna A. Torubarova, wskutek braku ostatecznej decyzji w przedmiocie tego wniosku, pozostaje niepewna, a on sam nie posiada jakiegokolwiek statusu na terytorium Węgier.
- 36 W takiej sytuacji sąd odsyłający uważa, że prawo węgierskie nie gwarantuje prawa do skutecznego środka prawnego ustanowionego w art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 i w art. 47 karty. W konsekwencji sąd odsyłający zastanawia się, czy wskazane wyżej przepisy prawa Unii pozwalają mu zmienić decyzję taką jak sporna decyzja poprzez odstąpienie od stosowania przepisów prawa krajowego, które zakazują mu takiego działania.
- 37 W tych okolicznościach Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Peczu) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:
- „Czy art. 46 ust. 3 [dyrektywy 2013/32] w związku z art. 47 [karty] należy interpretować w ten sposób, że sądy węgierskie są uprawnione do zmiany decyzji administracyjnych organu właściwego w sprawach azylu odmawiających udzielenia ochrony międzynarodowej, jak również do przyznania takiej ochrony?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 38 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 należy w świetle art. 47 karty interpretować w ten sposób, że w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym przyznaje on sądowi orzekającemu w pierwszej instancji, do którego wniesiono skargę na decyzję oddalającą wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, uprawnienie do zmiany tej decyzji administracyjnej oraz do zastąpienia decyzji organu administracyjnego, który ją wydał, własnym rozstrzygnięciem.

- 39 Na wstępie należy zauważyć, że zgodnie z art. 52 akapit pierwszy zdanie pierwsze dyrektywy 2013/32 państwa członkowskie stosują przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, o których mowa w art. 51 ust. 1 tej dyrektywy, do wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych „po dniu 20 lipca 2015 r. lub wcześniej”.
- 40 Jak wynika z prac przygotowawczych do dyrektywy 2013/32, poprzez dodanie do art. 52 akapit pierwszy zdanie pierwsze sformułowania „lub wcześniej” prawodawca Unii chciał dać państwom członkowskim możliwość bezzwłocznego stosowania przepisów wdrażających tę dyrektywę do wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych przed dniem 20 lipca 2015 r. (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 71, 72; a także z dnia 19 marca 2019 r., *Ibrahim i in.*, C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, EU:C:2019:219, pkt 63, 64).
- 41 Chociaż art. 52 akapit pierwszy dyrektywy 2013/32 oferuje różne możliwości stosowania w aspekcie czasowym, to istotne jest jednak – mając na względzie, aby przy wdrażaniu prawa Unii były przestrzegane zasady pewności prawa i równości wobec prawa oraz by osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową były w ten sposób chronione przed arbitralnym traktowaniem – żeby każde państwo członkowskie związane wspomnianą dyrektywą rozpatrywało wszystkie wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej złożone na jego terytorium w tym samym okresie w sposób przewidywalny i jednolity (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 73; a także z dnia 19 marca 2019 r., *Ibrahim i in.*, C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, EU:C:2019:219, pkt 66).
- 42 W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że wniosek A. Torubarova o udzielenie ochrony międzynarodowej został złożony w dniu 9 grudnia 2013 r., czyli już po wejściu w życie dyrektywy 2013/32 w dniu 19 lipca 2013 r., lecz jeszcze przed ostatecznym terminem jej transpozycji do prawa krajowego, który został wyznaczony na dzień 20 lipca 2015 r.
- 43 Ponadto sąd odsyłający wskazał w odpowiedzi na wystosowane do niego wezwanie Trybunału do udzielenia informacji, że na mocy prawa krajowego jest zobowiązany stosować przepisy prawa krajowego dokonujące transpozycji dyrektywy 2013/32, które weszły w życie w dniu 15 września 2015 r., a które zakazują sądowi zmieniania decyzji administracyjnych dotyczących wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, również w ramach postępowań sądowych, które, mimo że dotyczą wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przed dniem 20 lipca 2015 r., zostały wszczęte, jak w przypadku skargi przed sądem krajowym, po tym dniu. Powyższa informacja została potwierdzona przez rząd węgierski w uwagach na piśmie.
- 44 W tym względzie, po pierwsze, z orzecznictwa przypomnianego w pkt 40 niniejszego wyroku wynika, że państwo członkowskie ma możliwość zdecydowania, iż przepisy, za pomocą których dokonuje transpozycji dyrektywy 2013/32, będą obowiązywać w takich postępowaniach ze skutkiem natychmiastowym.
- 45 Po drugie, Trybunał wyjaśnił już, że przepis prawa krajowego przewidujący, że sąd powinien oprzeć swoją decyzję na okolicznościach faktycznych i prawnych na dzień orzekania, zapewnia, by wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, które zostały złożone w tym okresie na terytorium krajowym i w sprawie których ów sąd nie wydał jeszcze ostatecznego rozstrzygnięcia, były rozpatrzone w sposób przewidywalny i jednolity (zob. podobnie wyrok z dnia 19 marca 2019 r., *Ibrahim i in.*, C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, EU:C:2019:219, pkt 67, 68).
- 46 W tych okolicznościach art. 52 akapit pierwszy dyrektywy 2013/32 nie stoi na przeszkodzie temu, by sąd krajowy, taki jak sąd odsyłający, stosował przepisy krajowe transponujące dyrektywę 2013/32 do toczącego się przed nim postępowania, mimo że dotyczy ono wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przed dniem 20 lipca 2015 r.

- 47 To wyjaśniewszy, należy zauważyć, że dyrektywa 2013/32, zgodnie z jej art. 1, ma na celu ustanowienie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95.
- 48 Ta ostatnia dyrektywa ustanawia z kolei, w swoim art. 1, normy dotyczące kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, normy dotyczące jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz normy dotyczące zakresu udzielanej ochrony.
- 49 Trybunał orzekł już, że jak wynika z art. 13 i 18 dyrektywy 2011/95 w związku z definicjami „uchodźcy” i „osoby kwalifikującej się do otrzymania ochrony uzupełniającej” zawartymi w jej art. 2 lit. d) i f), ochrona międzynarodowa, o której mowa w tej dyrektywie, powinna zasadniczo być przyznawana każdemu obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi, który żywi uzasadnione obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej bądź też który ponosi rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy w rozumieniu art. 15 tej dyrektywy (zob. podobnie wyroki: z dnia 4 października 2018 r., Ahmedbekova, C-652/16, EU:C:2018:801, pkt 47; z dnia 23 maja 2019 r., Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, pkt 36).
- 50 W związku z tym jeżeli dana osoba spełnia przesłanki określone, odpowiednio, w rozdziałach II i III lub w rozdziałach II i V dyrektywy 2011/95, a tym samym spełnia ustanowione przez prawo Unii minimalne normy dla uzyskania jednego z tych statusów, państwa członkowskie są zobowiązane, z zastrzeżeniem przewidzianych w tej dyrektywie podstaw wykluczenia z możliwości uzyskania statusu uchodźcy, udzielić takiej osobie żądanej przez nią ochrony międzynarodowej, gdyż państwom tym nie przysługują żadne uprawnienia dyskrecjonalne w tym zakresie [zob. podobnie wyroki: z dnia 24 czerwca 2015 r., T., C-373/13, EU:C:2015:413, pkt 63; z dnia 12 kwietnia 2018 r., A i S, C-550/16, EU:C:2018:248, pkt 52; z dnia 14 maja 2019 r., M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy), C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, pkt 89].
- 51 Artykuł 46 ust. 1 dyrektywy 2013/32 przyznaje osobom ubiegającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej prawo do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem wobec decyzji dotyczących ich wniosku. Artykuł 46 ust. 3 tej dyrektywy określa zakres prawa do skutecznego środka zaskarżenia, przewidując, że państwa członkowskie związane tą dyrektywą powinny zapewnić, by sąd, do którego zaskarżono decyzję w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, zapewniał „pełne rozpatrzenie ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, w tym, w stosownych przypadkach, rozpatrzenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy [2011/95]”. (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 105, 106).
- 52 Wyrażenie „ex nunc” kładzie nacisk na obowiązek sądu polegający na przeprowadzeniu oceny uwzględniającej w stosownym wypadku nowe okoliczności, które ujawniły się po wydaniu decyzji będącej przedmiotem skargi. Z kolei przymiotnik „pełne” potwierdza, że sąd ma obowiązek rozpatrzyć zarówno okoliczności, które organ rozstrzygający musiał lub mógł uwzględnić, jak i te, które ujawniły się po wydaniu decyzji przez ten organ (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 111, 113).
- 53 Z powyższego wynika, że na mocy art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 państwa członkowskie są zobowiązane do takiego ukształtowania swojego prawa krajowego, by rozpatrywanie danych skarg obejmowało zbadanie przez sąd wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych, które pozwalają mu na dokonanie aktualnej oceny danego przypadku, tak aby wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej mógł być rozpatrzony w sposób wyczerpujący, bez potrzeby zwracania sprawy temu organowi. Taka wykładnia sprzyja realizacji celu dyrektywy 2013/32, jakim jest zapewnienie, by decyzja w sprawie takich wniosków została wydana w najkrótszym możliwym terminie, o ile nie stoi to na przeszkodzie odpowiedniemu i kompletnemu rozpatrzeniu wniosku (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 109–112).

- 54 Jednakże art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 odnosi się wyłącznie do „rozpatrzenia” skargi, a zatem nie dotyczy następstw ewentualnego stwierdzenia nieważności decyzji będącej jej przedmiotem. Przyjmując dyrektywę 2013/32, prawodawca Unii nie miał wobec tego zamiaru wprowadzania jakiegokolwiek wspólnej normy, zgodnie z którą organ quasi-sądowy lub administracyjny, o którym mowa w art. 2 lit. f) tej dyrektywy, miałby tracić swe kompetencje po stwierdzeniu nieważności pierwotnej decyzji w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, tak więc państwa członkowskie mają swobodę zdecydowania, czy w następstwie takiego stwierdzenia nieważności akta sprawy powinny zostać przekazane temu organowi w celu wydania przez niego nowej decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 145, 146).
- 55 A więc mimo że dyrektywa 2013/32 przyznaje państwom członkowskim pewien zakres uznania, w szczególności w celu określenia zasad dotyczących rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, w sytuacji gdy sąd stwierdził nieważność pierwotnej decyzji tego organu, to jednak należy zaznaczyć, w pierwszej kolejności, że niezależnie od wspomnianego zakresu uznania państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania art. 47 karty, zapewniającego każdej osobie, której prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo). Cechy środka zaskarżenia, o którym mowa w art. 46 dyrektywy 2013/32, muszą być zatem określone zgodnie z art. 47 karty, który stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 lipca 2017 r., *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, pkt 31; z dnia 25 lipca 2018 r., *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 114).
- 56 W drugiej kolejności należy przypomnieć, że art. 47 karty samoistnie, a więc bez konieczności ustanowienia szczegółowych norm w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać (wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257, pkt. 78). W świetle uwag poczynionych w punkcie poprzednim nie może być inaczej w przypadku art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 47 karty.
- 57 W trzeciej kolejności – prawo do skutecznego środka prawnego byłoby iluzoryczne, gdyby porządek prawny państwa członkowskiego dopuszczał możliwość, by prawomocne i wiążące orzeczenie sądu pozostawało bezskuteczne ze szkodą dla danej strony (zob. podobnie wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., *Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, pkt 43).
- 58 Trybunał stwierdził w tym kontekście, że art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 zostałyby pozbawiony wszelkiej skuteczności (*effet utile*), gdyby przyjąć, że po wydaniu wyroku, w którym sąd pierwszej instancji dokonał, zgodnie z tym przepisem, pełnego rozpatrzenia *ex nunc* potrzeby zapewnienia wnioskodawcy ochrony międzynarodowej na podstawie dyrektywy 2011/95, organ quasi-sądowy lub administracyjny, o którym mowa w art. 2 lit. f) dyrektywy 2013/32, mógłby wydać decyzję wbrew jego ocenie.
- 59 W konsekwencji nawet jeżeli celem dyrektywy 2013/32 nie jest ujednoczenie w sposób precyzyjny i wyczerpujący norm proceduralnych, które mają być stosowane w państwach członkowskich w kontekście wydawania nowej decyzji w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej po stwierdzeniu nieważności pierwotnej decyzji oddalającej taki wniosek, to z celu tej dyrektywy, polegającego na zapewnieniu, aby tego rodzaju wnioski były rozpatrywane w najkrótszym możliwym terminie, z obowiązku zapewnienia skuteczności (*effet utile*) jej art. 46 ust. 3, a także z wynikającej z art. 47 karty konieczności zapewnienia skutecznego środka prawnego, wynika, że każde państwo członkowskie związane tą dyrektywą powinno ukształtować swoje prawo krajowe w taki sposób, by w następstwie stwierdzenia nieważności pierwotnej decyzji i w wypadku zwrotu sprawy organowi quasi-sądowemu lub administracyjnemu nowa decyzja została wydana szybko i była zgodna z oceną zawartą w wyroku stwierdzającym nieważność (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 148).
- 60 Przedłożone Trybunałowi pytania należy zbadać w świetle powyższych uwag.

- 61 W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że brzmienie § 109 ust. 4 ustawy o postępowaniu administracyjnym wydaje się, z zastrzeżeniem zweryfikowania tego twierdzenia przez sąd odsyłający, spełniać ciężący na państwach członkowskich na podstawie przypomnianego w pkt 59 niniejszego wyroku art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 47 karty obowiązków osiągnięcia rezultatu polegającego na zagwarantowaniu, by w następstwie stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i zwrotu sprawy organowi administracyjnemu, który ją wydał, nowa decyzja tego organu była zgodna z treścią wyroku stwierdzającego nieważność.
- 62 Jednakże rząd węgierski podniósł na rozprawie przed Trybunałem, że wspomniany przepis należy interpretować w ten sposób, że aby zachować podział kompetencji między z jednej strony administracją, która musi pełnić centralną rolę w postępowaniu w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, a z drugiej strony sądem rozpoznającym skargę, o której mowa w art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, ów sąd może wydawać organowi polecenia dotyczące okoliczności faktycznych, jakie ten winien zbadać, oraz nowych dowodów, jakie winien zgromadzić, dokonać wykładni danych przepisów i wskazać okoliczności mające znaczenie dla sprawy, które organ administracyjny powinien wziąć pod uwagę, lecz nie może wiązać go konkretną oceną danego przypadku, która może opierać się na innych okolicznościach prawnych i faktycznych niż te, które zostały uwzględnione przez ten sąd, takich jak nowe okoliczności, które ujawniły się po wydaniu przez niego orzeczenia.
- 63 W świetle orzecznictwa Trybunału art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 stoi jednakże na przeszkodzie takiej wykładni.
- 64 Trybunał przyznał już wprawdzie, że rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej przez właściwy organ administracyjny lub quasi-sądowy, dysponujący szczególnymi środkami i wyspecjalizowanym personelem w tej dziedzinie, jest zasadniczym etapem wspólnych procedur wprowadzonych dyrektywą 2013/32 (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 116; z dnia 4 października 2018 r., Ahmedbekova, C-652/16, EU:C:2018:801, pkt 96).
- 65 Niemniej jednak, poprzez wprowadzenie przepisu, że sąd właściwy do orzekania w przedmiocie skargi na decyzję oddalającą wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jest zobowiązany do zbadania, w danym wypadku, „potrzeby zapewnienia [wnioskodawcy] ochrony międzynarodowej”, zamiarem prawodawcy Unii było przyznanie – w drodze art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 – temu sądowi, jeżeli ów uzna, że dysponuje wszelkimi informacjami na temat okoliczności faktycznych i prawnych niezbędnych w tym zakresie, uprawnienia do rozstrzygnięcia w sposób wiążący, w ramach pełnego rozpatrzenia ex nunc, czyli kompletnej i zaktualizowanej oceny tych okoliczności, czy wspomniany wnioskodawca spełnia przewidziane w dyrektywie 2011/95 przesłanki uzyskania ochrony międzynarodowej.
- 66 Z powyższego wynika, że – jak wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 102–105, 107 i 108 opinii – jeżeli sąd orzeka w przedmiocie skargi osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej w sposób kompletny i dokonuje w tym zakresie zaktualizowanej oceny „potrzeby udzielenia ochrony międzynarodowej” temu wnioskodawcy w świetle wszystkich istotnych okoliczności faktycznych i prawnych, po przeprowadzeniu której uzyskuje on przekonanie, że na podstawie kryteriów przewidzianych w dyrektywie 2011/95 wspomniany wnioskodawca powinien uzyskać status uchodźcy lub beneficjenta ochrony uzupełniającej z powodów, na które powołuje się on w uzasadnieniu swego wniosku, oraz stwierdza nieważność decyzji organu administracyjnego lub quasi-sądowego, który oddalił ten wniosek, i postanawia zwrócić sprawę temu organowi do ponownego rozpoznania, to ów organ, z wyjątkiem sytuacji zaistnienia okoliczności faktycznych lub prawnych, które obiektywnie wymagają przeprowadzenia nowej zaktualizowanej oceny, jest związany tym orzeczeniem oraz jego uzasadnieniem. Wobec tego po przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania wspomniany organ nie dysponuje już uprawnieniami dyskrecyjnymi w zakresie decyzji o przyznaniu żądanej ochrony

w oparciu o te same powody, które zostały przedstawione temu sądowi. W innym wypadku art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 47 karty, a także art. 13 i 18 dyrektywy 2011/95, zostałyby pozbawione swojej skuteczności (effet utile).

- 67 W niniejszej sprawie sąd odsyłający zastanawia się, czy w sytuacji, w której taki organ administracyjny lub quasi-sądowy, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpoznania, nie podporządkował się jego wyrokowi, którym sąd stwierdził nieważność decyzji tego organu, i w której rozpatruje on skargę na decyzję tego organu ponownie oddalającą wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, bez wskazania w uzasadnieniu tej odmowy podstawy wykluczenia lub nowych okoliczności faktycznych i prawnych, które ujawniły się w międzyczasie i które wymagają przeprowadzenia nowej oceny, z mocy prawa Unii przysługuje mu uprawnienie do zastąpienia decyzji wydanej przez urząd imigracyjny własnym rozstrzygnięciem, wbrew przepisowi prawa krajowego, które wyraźnie zakazuje mu takiego działania.
- 68 Sąd odsyłający podkreśla w tym kontekście, że prawo krajowe nie przewiduje środków umożliwiających mu wyegzekwowanie przestrzegania jego wyroku, ponieważ jedyną sankcją przewidzianą w tym prawie jest możliwość stwierdzenia nieważności decyzji urzędu imigracyjnego, w efekcie czego można wyobrazić sobie sytuację, w której sąd stwierdza nieważność kolejnych decyzji administracyjnych, a wnioskodawcy wnoszą kolejne skargi, co przedłuża sytuację niepewności prawnej, w jakiej się oni znajdują. Doskonale ilustruje to w niniejszym przypadku sprawa A. Torubarova.
- 69 W tym względzie, jak wynika z pkt 54 i 59 niniejszego wyroku, o ile art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 nie zobowiązuje państw członkowskich do przyznania sądom właściwym do rozpoznawania skarg na podstawie tego przepisu uprawnienia, o którym mowa w pkt 67 niniejszego wyroku, o tyle państwa te są w każdym wypadku zobowiązane do zapewnienia poszanowania prawa do skutecznego środka prawnego, ustanowionego w art. 47 karty (zob. podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochránárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 70 Istnienie naruszenia praw ustanowionych w tym przepisie powinno być oceniane przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności danej sprawy (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 102; z dnia 26 lipca 2017 r., Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, pkt 41).
- 71 W niniejszej sprawie należy podkreślić, że rząd węgierski na rozprawie przed Trybunałem powołał się na przepisy nowej ustawy o postępowaniu administracyjnym, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2018 r., czyli po złożeniu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Ustawa ta wprowadza pewne procedury i środki dające sądom administracyjnym możliwość zobowiązania organów administracyjnych do przestrzegania ich wyroków. Niemniej jednak rząd ten podkreślił również, że omawiana nowelizacja przepisów nie ma zastosowania *ratione temporis* do sporu w postępowaniu głównym oraz że w każdym wypadku wspomniane środki nie mogą być wprowadzone w dziedzinie ochrony międzynarodowej, w związku z czym sytuacja, z jaką boryka się sąd odsyłający, to znaczy sytuacja, w której jest on pozbawiony jakichkolwiek środków umożliwiających mu wyegzekwowanie przestrzegania jego wyroku, pozostaje niezmienną.
- 72 Tymczasem przepisy prawa krajowego, które stworzyły tę sytuację, w rzeczywistości pozbawiają osobę ubiegającą się o udzielenie ochrony międzynarodowej prawa do skutecznego środka zaskarżenia w rozumieniu art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 i naruszają istotę prawa do skutecznego środka prawnego, zagwarantowanego w art. 47 karty, ponieważ orzeczenie sądu wydane po przeprowadzeniu oceny zgodnie z wymogami wspomnianego art. 46 ust. 3, w którym sąd orzekł, że wnioskodawca spełnia przesłanki przewidziane w dyrektywie 2011/95 dla uzyskania statusu uchodźcy lub beneficjenta ochrony uzupełniającej, pozostaje bezskuteczne, gdyż wspomniany sąd nie posiada żadnej możliwości wyegzekwowania przestrzegania jego wyroku.

- 73 W tych okolicznościach niezgodne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii są wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelkie praktyki ustawodawcze, administracyjne lub sądowe powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, do którego właściwości należy jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do odstąpienia od stosowania krajowych przepisów ustawowych mogących stać na przeszkodzie zapewnieniu pełnej skuteczności podlegających bezpośredniemu stosowaniu norm prawa Unii, takich jak art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 47 karty (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 22; z dnia 24 czerwca 2019 r., *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 52–62).
- 74 W związku z tym w celu zagwarantowania osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 47 karty i zgodnie z zasadą lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE sąd krajowy, przed którym toczy się postępowanie, jest zobowiązany do zmiany decyzji organu administracyjnego lub quasi-sądowego, w tym wypadku urzędu imigracyjnego, niezgodnej z jego poprzednim wyrokiem oraz zastąpienia tej decyzji własnym rozstrzygnięciem w przedmiocie wniosku zainteresowanego o udzielenie ochrony międzynarodowej, w razie potrzeby poprzez odstąpienie od stosowania przepisu prawa krajowego, który zakazuje mu takiego działania (zob. analogicznie wyrok z dnia 5 czerwca 2014 r., *Mahdi*, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, pkt 62).
- 75 Taka wykładnia art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 47 karty jest konieczna, w pierwszej kolejności, ze względu na to, że – jak wynika z pkt 50 niniejszego wyroku – w przypadku gdy osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej spełnia przesłanki przewidziane w dyrektywie 2011/95 dla uzyskania statusu uchodźcy lub beneficjenta ochrony uzupełniającej, państwa członkowskie są zobowiązane przyznać jej taki status i nie mają żadnych uprawnień dyskrecyjnych w tym zakresie, gdyż zgodnie z art. 14 ust. 1 i 4, a także art. 19 ust. 1 i 2 tej ostatniej dyrektywy status ten może zostać przyznany w szczególności przez organ sądowy.
- 76 W drugiej kolejności – o ile zamiarem prawodawcy Unii przy przyjmowaniu dyrektywy 2013/32 nie było wprowadzanie jakiegokolwiek wspólnej normy, zgodnie z którą organ quasi-sądowy lub administracyjny, o którym mowa w art. 2 lit. f) tej dyrektywy, powinien tracić swe kompetencje po stwierdzeniu nieważności pierwotnej decyzji w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 146), o tyle jeśli ów organ, w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, nie przestrzegał wyroku sądu krajowego orzekającego w przedmiocie skargi na jego decyzję, sąd ten jest zobowiązany do zmiany decyzji tego organu i zastąpienia jej własnym rozstrzygnięciem.
- 77 W konsekwencji należy stwierdzić, że jeżeli w niniejszej sprawie, jak zdaje się wynikać z informacji zawartych w postanowieniu odsyłającym, sąd odsyłający faktycznie zapewnił w wyroku z dnia 25 lutego 2017 r. pełne rozpatrzenie *ex nunc* „potrzeby zapewnienia [A. Torubarovi] ochrony międzynarodowej” na podstawie dyrektywy 2011/95, w świetle wszystkich istotnych okoliczności faktycznych i prawnych, w wyniku czego sąd ten orzekł, że taka ochrona powinna mu zostać przyznana, lecz jego orzeczenie zostało zignorowane przez urząd imigracyjny, przy czym sporna decyzja nie zawiera w tym względzie informacji o ujawnieniu się owych okoliczności faktycznych wymagających przeprowadzenia nowej oceny, czego zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego, to w takiej sytuacji sąd ten powinien na podstawie art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 47 karty zmienić przedmiotową decyzję, która nie jest zgodna z jego wyrokiem, i zastąpić tę decyzję własnym rozstrzygnięciem w przedmiocie ochrony międzynarodowej, której należy udzielić A. Torubarovi na podstawie dyrektywy 2011/95, poprzez odstąpienie od stosowania przepisów prawa krajowego, które co do zasady zakazują mu takiego działania (zob. analogicznie wyroki: z dnia 17 kwietnia 2018 r., *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 79; z dnia 5 czerwca 2018 r., *Kolev i in.*, C-612/15, EU:C:2018:392, pkt 66).

- 78 Z całości powyższych rozważań wynika, że art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, iż w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, w których sąd pierwszej instancji stwierdził, po pełnym rozpatrzeniu *ex nunc* wszystkich istotnych okoliczności faktycznych i prawnych przedstawionych przez osobę ubiegającą się o udzielenie ochrony międzynarodowej, że na podstawie kryteriów przewidzianych w dyrektywie 2011/95 wspomniany wnioskodawca powinien uzyskać taką ochronę z powodu, na który powołał się w uzasadnieniu swojego wniosku, lecz następnie organ administracyjny lub organ quasi-sądowy wydał decyzję o przeciwnej treści, bez wskazania, że ujawniły się nowe okoliczności wymagające przeprowadzenia nowej oceny potrzeby zapewnienia wnioskodawcy ochrony międzynarodowej, sąd ten powinien zmienić decyzję niezgodną z jego wcześniejszym wyrokiem i zastąpić ją własnym rozstrzygnięciem w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, w razie potrzeby odstępując od stosowania przepisów krajowych, które zakazują mu takiego działania.

W przedmiocie kosztów

- 79 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 46 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, iż w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, w których sąd pierwszej instancji stwierdził, po pełnym rozpatrzeniu *ex nunc* wszystkich istotnych okoliczności faktycznych i prawnych przedstawionych przez osobę ubiegającą się o udzielenie ochrony międzynarodowej, że na podstawie kryteriów przewidzianych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony wspomniany wnioskodawca powinien uzyskać taką ochronę z powodu, na który powołał się w uzasadnieniu swojego wniosku, lecz następnie organ administracyjny lub organ quasi-sądowy wydał decyzję o przeciwnej treści, bez wskazania, że ujawniły się nowe okoliczności wymagające przeprowadzenia nowej oceny potrzeby zapewnienia wnioskodawcy ochrony międzynarodowej, sąd ten powinien zmienić decyzję niezgodną z jego wcześniejszym wyrokiem i zastąpić ją własnym rozstrzygnięciem w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, w razie potrzeby odstępując od stosowania przepisów krajowych, które zakazują mu takiego działania.

Podpisy